

한국의 민주화와 미디어¹⁾

정부와 시장 주류 미디어의 관계

조항제

(부산대 신문방송학과 교수)

I. 서: 문제의 제기

약 14년에 걸친 한국의 민주화 과정에서 가장 효과적으로 퇴진(당)한 권력이 군부라는 데 이견을 제시할 사람은 그리 많지 않을 것이다. 제3 세계 정치에서는 체스판의 '여왕'에 비견될 정도로 막강했던 군부가 한국에서처럼 큰 저항의 조짐 없이 퇴진한 경우는 그리 흔치 않다. 이렇게 퇴진한 군부의 빈 자리를 차지한 것은 누구였을까. 당연히 국민이었을 것이다. 실제 자신의 힘(people's power)으로 민주주의를 획득한 국민은 민주주의라는 말 그대로 권력을 가질 자격을 충분히 갖추고 있었기 때문이다.

1) 이 글은 2001년 3월 15일에 있었던 부경대 인문사회과학 연구소 심포지움, '21세기 인문사회과학의 과제와 진로'에서 발표한 것을 수정·보완한 것이다. 당시 이 글의 초고에 좋은 조언을 해주신 여러분께 이 자리를 빌어 깊은 감사를 드린다.

그러나 대의제라는 것이 늘 그렇듯이 이러한 국민의 권력은 ‘대리’되지 않으면 안된다. 따라서 국민의 권력은 국민에 의해 국가를 제도적·인격적으로 대표하는 가장 큰 권력(체)인 대통령(직)이 가장 많은 부분을 ‘대리’했다. ‘위임 민주주의(delegative democracy)’로 불리기도 했던 김영삼 정권 초기는 이렇게 국민을 대리하게 된 대통령직의 권력을 웅변으로 보여주었다. ‘대리’의 다음 자리 역시 쉽게 단정할 수 있다. 헌법적 ‘순서’대로 대통령에 이은 의회와 그 의회를 구성하는 정당이 그것이었다. 실제 의회가 그렇게 많은 권력을 나누어 받았다고 생각하는 사람이 많지 않을 지도 모르나 이전에 비해 야당의 당수가 누리는 권력을 감안해보면 이를 쉬이 짐작할 수 있지 않을까 한다.

그 다음은 어디일까? 실증이 어려운 주장이기는 하지만, 그 다음은 또 국민이다. 이 국민은 앞서와 달리 제도적으로 대변되는 실체가 없는 이른바 ‘여론’으로서의 국민이다. 따라서 이 국민은 여러 군데서 존재하는데, 이를 가장 일상적으로 또 전문적으로 대변한다고 스스로 자임하는 것은 미디어이다. 보는 이에 따라 차이가 있기는 하겠지만, 민주화 이후 실시된 한국의 여러 선거에서 일부 미디어가 행사한 당파적 영향력은 미디어-여론이 가진 힘을 충분히 예증한다고 생각된다.

이러한 추론을 따른다면, 이제 한국의 권력 게임은 과거의 군부가 아닌 여론과 그 여론의 (자칭)대변자인 미디어를 놓고 벌어지지 않을 수 없게 되었다. 민주화의 결과로 미디어가 일약 정치의 중심으로 발돋움하게 된 것이다. 그러나 주지하다시피 한국의 주류 미디어는 5공 정권 하에서 그리고 이전의 유신 정권 하에서도, 때로 그 권위주의의 파트너로 불릴 정도로 국민의 목소리를 외면해 온, 역사적 공과로 볼 때는 국민을 대변할만한 자격을 전혀 갖추고 있지 않았다. 따라서 이러한 미디어에 개혁의 목소리가 높았던 것은 당연한 소치였다.

그러나 민주화 이후에는 오히려 민주화 자신의 요소이기도 한 표현의 자유, 언론의 자유로 인해 미디어에 대한 개입(특히 정부의 개입)은 터부시되었고, 이제 미디어는 외부의 개입이 없는 자신만의 시장에 맡

겨지게 되었다. 이 점은 매우 합리적인 것처럼 보였다. 입맛에 맞게 정보를 통제했던 이전의 국가-미디어 담합이 아닌, 가치 있는 정보와 권력에 대한 감시를 우선하는 미디어-소비자 관계는 시장이 가진 자정력(自淨力)을 복원시켜 진정으로 민주-자유적인 미디어를 창달할 수 있을 것으로 생각되었기 때문이다.

그러나 과연 이들 미디어가, 또는 미디어 시장이 자정을 통해 걸러진 가치 있는 정보만을 소비자에게 전달해 그들을 ‘교양 있는 시민(informed citizenry)’으로 만들었을까? 또 과연 미디어는 사회의 부당한 권력에 대한 꾸준한 감시를 통해 진정으로 민주적인 사회를 열어갔을까? 그리고 정부는 미디어를 통해 여론을 수렴하고 국민의 뜻에 맞는 정책을 구사했을까? 이러한 질문들은 민주화 이후 한국의 권력 게임이 여론-미디어에 의존적이 되었음을 감안할 때, 반드시 대답되어야 할 중요한 질문이 아닐 수 없다.

이 글의 목적은 민주화 이후에 전개·변화된 정부와 미디어의 관계를 분석해 이러한 질문에 잠정적으로나마 하나의 답을 제출해보고자 하는데 있다. 미디어가 맺는 여러 관계 중에서 굳이 정부와의 관계가 선택된 이유는 권력 게임의 결과로서의 정부와 정책이 민주화의 진전을 평가하는 데 가장 중요한 척도가 된다고 생각했기 때문이다. 이 글은 이를 위해 먼저 지금까지 미디어의 기능을 별칭하는 데 많이 사용되어 온 감시견(watchdog), 애완견(lap dog), 보호견(guard dog), 공격견(attack dog)이라는 비유를 조합해 그 분석틀을 제시하고자 한다. 여기에서 공통적으로 쓰인 비유적 표현인 ‘개’는 미디어가 그 사회에 대한 정기능을 위해 존재한다는 책임성을 강조하기 위함이다. 둘째는 각 정부별로 미디어와 정부의 관계를 기존 연구에 대한 탐사를 통해 분석하고, 앞의 분석틀에 맞춰 정부별 유형을 제시하고자 한다. 기존 연구가 그리 많지 않고(특히 방송의 경우), 그나마도 선거 같은 정치적 계기에 따른 분석이 대부분이어서 정부별로 유형화를 시도하는 것이 다소 무리일 수 있다고 생각된다. 따라서 이 글의 유형화는 대체적인 방향성만을

제시하고자 할 뿐이며, 좀더 세부적인 분석은 다음의 과제로 넘기고자 한다.

그리고 이 글에서 쓰인 미디어라는 용어는 기존의 언론 개념을 대체한 것으로 현대 정치·사회의 ‘매개적 성격’을 강조하고, 언론이라는 용어가 은연중에 풍기는 ‘저항적 지사(志士)’라는 한국 사회 특유의 역사적 성격을 탈색시키기 위함이다. 그리고 미디어는 다른 수식어를 붙이지 않을 경우에는 시장 비중이 높은 주류 미디어를 지칭했다. 미디어의 외연을 넓힐 경우 지하 미디어나 전혀 다른 논조를 가진 미디어를 포괄하게 되어 논지가 흐려질 염려가 있기 때문이다.

II. 분석틀

1. 감시견

감시견 기능은 ‘제4부(fourth branch)’ 또는 ‘제4계급(fourth estate)’ 등과 더불어 아마도 언론의 규범적 역할을 표현할 때 가장 많이 쓰인 메타포일 것이다. 주지하다시피 여기서의 미디어의 ‘감시’ 대상은 남용되기 쉬운 정부(또는 국가)의 권력이다. 전통적 자유주의자는 말할 것도 없고, 현대적 자유주의자들에게 있어서도 이 기능은 미디어에게 가장 중요한 것이다(Kelly & Donway, 1990).

그러나 메릴(J. Merrill; Schultz, 1998, p. 54에서 재인용)의 지적대로 “누가 이 개에게 이러한 임무를 주었는지” “사람들이 과연 이러한 목적을 위해서 이 개를 구입했는지” “만일 그렇다면 정말 사람들이 그것을 소유하고 있는지, 또 그것을 정부 권력에 대항해 충분히 사용하고 있는지”는 모호하거나 그렇지 않은 현실을 보여준다. 이를테면, 언론과 정부 사이의 관계를 분석한 여러 연구들 가운데서 언론과 정부가 적대적 관계에 있다고 보는 연구 못지 않게 그들이 넓은 의미의 공생적

(symbiotic) 관계에 있다고 보는 연구가 많은 것이다(Park, 2000). 물론 그 이유는 다양하다. 경제적 기업으로서의 미디어 구조에 주목해 미디어에 대한 자본의 소유와 통제를 공생의 기반으로 보는 경우도 있으며(미디어 정치경제학), 미디어와 정부/권력구조의 인적 관계(도구주의나 엘리트주의)를 주요 이유로 꼽는 연구도 있다. 다윈-경험주의 입장에서는 권력 구조 중심의 취재 관행이 이러한 공생적 관계의 주요 원인이 된다.

그런데 이들이 짚고 있는 공생적 관계의 원인들을 자세히 보면, 미디어가 정부에 대한 효과적 감시를 위해서라도 보다 폭넓게 사회 전반의 권력 구조를 감시하지 않으면 안된다는 점을 알 수 있다. 자본, 인적 엘리트 구조, 취재 관행 등 이들이 제시한 원인들은 정부로는 포괄되지 않는 것이기 때문이다.

이 점에서 공생관계를 주장하는 이들 중 일부는 정부 감시 미디어 기능을 시대에 뒤떨어진 소극적인 것으로 비판한다. 이를테면 커런(Curran, 1978; 1996a)은 이러한 관념이, 정부가 국민적 대표성도 없고, 부패해 있으며, 잠재적으로 전제적이었던 시절에, 그리고 자유로운 표현과 자유로운 미디어가 국가 절대주의의 횡포에 대항해 필요한 방어물이었을 때, 또 사회적 갈등이 기본적으로 국가와 개인 사이, 그리고 무지(ignorance)와 계몽 사이에서 나타나는 단순화된 사회에서 만들어졌다고 주장한다. 따라서 이 생각은 가정이나 시장 등 사적 영역에서 벌어지는 국가 외의 다양한 권력에 대한 감시의 필요성은 간과하거나 무시하고 있다는 것이다. 이 점에서 커런은 감시권 기능이 사적 권력에도 적용될 수 있는, 그러니까 감시권 기능은 인정하면서도 그 영역이 확장되어야 할 필요성을 주장하는 것이다.

그러나 이렇게 확장된 감시권 기능은 사적 기업으로서의 미디어의 위상과 상충 또는 대립관계에 있다는 중요한 문제에 부딪히게 된다. (Cook, 1998; Curran, 1996a; McChesney, 1999) 특히 복합기업화된 미디어는 “공익에 봉사하는 독립적 감시권이 아니라 사적 이익을 증진시키

기 위해 ‘근육’을 사용하는 이기적, 기업적 용병”(Curran, 1996a, p. 87)이며, “지배적 경제 권력이 국가에 대해 비공식적 영향력을 행사하는데 이용되는 수단”(p.87)이 되어 오히려 감시견 기능과 대립되는 관계에 있다. 이 점에 대해 커런은 미디어 내에도 언론인의 직업전문주의나 자본으로 완전히 흡수되지 않는 대 소비자 관계의 시장 역학 등이 있음을 거론하면서 사기업 체제 내에서도 일부 상쇄력(Curran, 1996a; 1996b, 1998)이 있음을 인정하나, 민주주의에 정기능적인 미디어를 위해서는 공영 부문을 핵심 부문으로 하는 보다 포괄적인 개혁(Curran, 1996a; Curran & Seaton, 1997)이 필요하다고 주장한다.

이러한 주장을 감안해 볼 때, 전통적 자유주의 접근의 정부 감시견 기능은 아무래도 협소하다 하지 않을 수 없다. 커런의 주장대로라면 미디어(특히 복합기업화된)는 오히려 감시되어야 하는 대상이 되기 때문이다. 따라서 규범적 의미의 감시견 모델은 정부뿐만 아니라 이러한 지배적 경제력이나 다른 사회적 권력도 감시할 수 있는 것으로 확장될 필요가 있다.

2. 애완견

애완견으로서의 미디어는 미디어가 자신의 독자적인 기반이 없거나 매우 약한 채로 권력에 대해 순응적인 경우일 때이다. 애완견은 미디어가 감시의 역할을 하지 못할 때 감시견에 반대되는 메타포로 자주 쓰인다. 미디어가 애완견일 때, 지목되는 상위 권력은 주로 정부 권력이다. 따라서 이 메타포는 표현의 자유 또는 언론의 자유가 체제의 중심 원리로 되어 있는 민주주의 사회에서보다는 권력이 집중된 전체주의 사회나 권위주의 사회의 미디어에 더욱 알맞다고 볼 수 있다. 물론 민주주의사회에서도 정치적·경제적 실체로서의 미디어에 주목해 광고주(Altschull, 1984)나 미디어에 대한 지배적 투자자나 소유자(McManus, 1994), 또는 더 넓은 맥락에서 그 사회의 권력구조나 파워 엘리트

(Akhavan-Majid & Wolf, 1991; Dreier, 1982; Herman & Chomsky, 1988; Shudson, 1996)가 미디어를 애완견으로 만든다고 보는 견해들이 없는 것은 아니다. 그러나 이러한 견해는 여러 반론들(Entman, 1989; Gans, 1979; Goldsmiths Media Group, 2000)에서도 볼 수 있듯이 성숙된 민주주의가 일정 수준의 다원주의를 보장하고 있음에 비추어 볼 때, 정도면에서는 전체주의·권위주의하의 미디어에 비할 수 없다.

이 정도는 군부 권위주의 체제의 전형 중의 하나였던 브라질의 미디어 치 대통령의 《TV Globo》에 대한 슬회에서 단적으로 엿볼 수 있다. “나는 매일 밤 뉴스를 보기 위해 텔레비전을 켤 때 행복감을 느낀다. 뉴스는 다른 세계에서 일어나는 파업, 폭동, 암살 시도와 갈등을 보도 하지만, 브라질은 평화롭게 발전의 길을 가고 있다. 텔레비전 시청은 마치 내가 하루의 일과 후에 진정제를 복용하는 것과 같다(de Lima, 1988, p. 116에서 재인용).” 모델로서의 애완견은 이렇듯 미디어가 ‘체제의 완벽한 거울(a perfect mirror of the regime)’이 될 때이다.

미디어가 애완견일 때, 제기될 수 있는 어려운 문제는 미디어 기업의 상업적 메커니즘과 지배 이데올로기가 상충될 경우이다. 이 점은 대체로 전체·권위주의의 성격에 의해 좌우된다고 볼 수 있다. 즉 체제의 성격에 따라 어떤 전체·권위주의는 상업적 기능을 억압하기도 하고 용인하기도 하며, 때로 장려하기도 한다는 것이다. 이를테면 프랑코 치하의 스페인에서 신문은 ‘이데올로기적 순수성’이 생존의 바탕이었다(de Mateo, 1989). 그러나 유신체제 하 한국 텔레비전의 상업성은 당시의 정권 논리와 부분적인 갈등관계에 있었고(조항제, 1994), 5공의 신 군부정권은 상업성을 적극적으로 포섭하려 했다. 브라질이나 아르헨티나의 군부 정권, 대만의 계엄 정권의 경우는 상업성을 용인한 경우로 볼 수 있다. (de Lima, 1988; Lee, 1979; Waisbord, 1998) 이러한 사례들의 공통점은 체제의 논리가 상업성을 좌우한다는 점이다.

따라서 대체로 권력이 분산되고 갈등이 상례화되어 있는 일정 수준의 민주주의체제에서 미디어는 애완견이 되기 어렵다. 적어도 이러한

사회에서 미디어는 외부의 권력과 거래가 가능한 자신의 기반과 메커니즘을 지니고 있기 때문이다.²⁾ 그러나 그럼에도 가장 가치 있는 취재원으로서의 정부의 위치는 이 사회에서도 의문의 여지없이 크다고 볼 수 있다. 골딩 등이 개념화한 바 있는, 이른바 ‘스핀 닥터(spin doctor)’를 통해 미디어에 대한 정부-정당의 전략이 전문화된 ‘PR 국가’에서의 미디어(Golding, 1998)나 앞에서 언급한 허만과 촘스키의 프로퍼갠더 미디어는 이의 예증이다(물론, 이 역시 전체 권위주의의 그것보다는 완화된 형태이다). 이 점에서 애완전 용례는 좁은 의미인 미디어의 (전체 권위주의적) 정부 권력과의 관계로 사용하는 것이 보다 적절하다 할 수 있다.

3. 보호견

보호견 이론은 도노휴 등(Donohue, Tichenor, & Olien, 1995)이 제기했다. 보호견 관점의 요체는 미디어의 역할이 권력구조(power structure)를 보호하려 하는 데 있다는 것이다. 여기서 권력구조는 “공동체, 지역 또는 사회적 수준에서 결정의 권한을 갖는 역할과 집단의 구조(configuration)”(p. 119)로 정의된다.

보호견 이론은 사회 시스템으로부터 미디어가 분리되어 있다거나 자율적인 것이라는 관점을 거부한다. 따라서 이 관점은 미디어가 권력 블록 내에서 다른 권력과 대등한 관계로 일부분이 되었다는 “과두 권력 내의 미디어(media in power oligarchy)” 관점에 반대한다. 미디어는 이러한 과두 권력이 유지될 수 있게 하는 수단에 불과하다는 것이다. 이러한 차이는 갠스(Gans, 1979)가 (권력 소스와 소비자 사이의) ‘줄다리기(tug-of-war)’라고 불렀던 것을, 보호견 입장에서는 “(미디어는) 갈등하는 견해들을 그저 반영할 뿐”(p. 120)이라고 해석하는 데에서도 잘

2) 미디어가 사기업으로 존재하는 민주 자본주의에서 그 동력은 구조(시장)-규범-행위(관행) 모두에서 발견된다(Gurevitch & Blumler, 1977).

드러난다.

보호전 관점의 특징은 권력구조 내의 갈등과 균열에 대한 미디어의 태도에서 가장 잘 엿볼 수 있다. 권력관계가 안정되고 조화될 때, 미디어는 권력 구조의 이해를 반영하고 그에 도전하는 집단에는 전혀 친화성을 보여주지 않는다. 그러나 이 관계가 갈등과 균열 속에 있을 때, 보호전의 ‘조건화’된 역할이 나타난다. 미디어는 갈등을 무시함으로써 권력 측을 노골적으로 보호하려 하는 애완전과는 달리 이러한 갈등을 보도함으로써 권력자 개인이나 특정 제도보다는 권력 시스템 전체를 보호하려 한다는 것이다. 그래서 설사 대통령이라 하더라도 권력구조를 위협하려 한다면 미디어는 ‘미디어 공격(media attack)’이라고 간주되는 방식으로 이를 제어하려 한다.

도노휴 등이 보기에 미국 미디어에서 보호전 기능이 잘 드러난 때는 미국에서 권력구조가 가장 크게 균열되었던 베트남 전쟁 때이다. 당시 미디어가 베트남 전쟁에 대한 미국 정부측의 입장만을 보도하지 않았던 이유는 베트남 전쟁으로 인해 미국의 권력 구조 전체가 균열되었기 때문이다. 그리고 걸프전이나 그레나다 전쟁 당시에는 이러한 균열이 없었으므로 미디어의 전쟁 보도는 미국 정부측의 입장을 거의 그대로 전달했다.

그러나 이들 이론의 맹점은 미디어의 ‘조건화’의 이유와 과정을 설명하지 않고 있다는 것이다. 그래서 이 점을 자세히 알아보기 위해서는 이들이 기대고 있는 헬린(Hallin, 1986; 1994; 1996)의 주장을 살펴볼 필요가 있다. 헬린은 미디어가 유력한 도전 집단의 목소리를 무시하지 않으면서 ‘보호전’이 되는 이유로 미디어를 포함해 모든 커뮤니케이션적 관계가 가진 정당성(legitimation)을 들었다. 미디어는 “수용자와의 관계에서, 그리고 스스로의 이미지와 저널리즘의 직업전문주의를 구성하는 사회적 관계를 위해서라도 성실성(integrity)을 유지하지 않으면 안된다(Hallin, 1994, p. 32)”는 것이다. 그러나 헬린이 말하는 미디어의 정당성은 권력 지향적인 것이다. 헬린이 보기에 그 이유는 미디어 스

스로 “부와 접근권, 그리고 위신을 가진 ‘기성 구조(establishment)’의 일부이며 스스로 독립적인 감시권이 될 수 있다는 확신과 더불어 진보, 이성과 보편적 진리 또는 규준에 대한 믿음(Hallin, 1996, p. 246)”을 가지고 있기 때문이다. 미디어는 스스로 기존 구조와 동화된 나름의 사고틀을 지니고 있다는 것이다.

그러나 이러한 사고틀과 정당성은 때때로 갈등하게 된다. ‘냉전 합의’를 깨뜨린 베트남 전쟁은 이의 대표적인 예이다. 그러나 엘살바도르에서는 깨어진 ‘냉전 합의’가 다시 복구되는데, 헬린은 그 이유로 두가지 틀을 들었다(Hallin, 1994). 하나는 레이건의 집권 이후 미국의 정치 이데올로기가 다시 힘을 되찾기 시작했던 때문이고, 다른 이유는 ‘냉전 합의’에 대응할만한 다른 대안이 그다지 강력하지 못했기 때문이다. 이러한 이유들로 인해 미디어는 “현 질서에 상대적으로 덜 위협적인 영역 내로 커뮤니케이션을 유지할 수 있었다(p. 80).”

이러한 헬린의 비판은 공적 권위가 실추되고, 미디어간 경쟁은 더욱 커진 최근의 미국 상황에 이르러 더욱 강도가 높아진다. 이 상황이 저널리즘과 사업간의 경계를 깨뜨리고 미디어의 직업전문주의를 더욱 위축시키고 있다고 보기 때문이다. 이른바 ‘총체적 신문(total newspaper)’으로 불리는 미국 신문의 이러한 변화에 대해 헬린은 ‘독자수 이론(readership theory)’과 ‘주주 이론(stockholder theory)’ 등의 두가지 해석을 제시하고 있는데, 글의 맥락으로 보아 이 둘 가운데에서 헬린이 다소 무게를 두는 것은 ‘주주 이론’이다. 이 이론에 따르면, 최근 들어 소유가 체인화·다중화되면서 상업적 이익에 더욱 민감해진 신문들은 단순한 독자 수보다 광고주에 소구력이 큰 독자의 ‘질’에 더 집중하고 있다. 따라서 미국 신문은 독자 수는 줄어든 가운데에서도 오히려 영업 이익은 1960년대 8-12%에서 1980년대 15-20%로 늘어났다. 텔레비전 역시 상업적 측면에서는 ‘간접적’이었던 뉴스를 이제는 경제성과 효율성으로 판단하고 있다(Hallin, 1996). 헬린은 명시적으로 이러한 변화를 미디어의 보호전적 기능과 연결시키지 않았지만, 독자보다 광고주에

더 집중하는 미디어가 기존의 커뮤니케이션적 정당성의 영역을 넓히려 하지 않을 것이라는 점은 분명해 보인다.

4. 공격전

공격전 관점은 패터슨(Patterson, 1993; 1998; 2000)의 견해이다. 패터슨은 미국 미디어의 정치 보도의 성격이 감시전이 아닌 공격전으로 변하고 있다고 주장한다. 패터슨이 이렇게 주장하는 근거는 다음과 같다. 우선 패터슨은 미국 미디어의 보도 스타일이 베트남 전쟁과 워터게이트를 거치면서 사실 기술을 우선하는 전통적인 객관 스타일에서 해석적인 스타일이 지배적인 것으로 변모하고 있다는 점을 지적한다. 패터슨에 따르면, *New York Times*의 1면에서 해석적 기사는 1960년에는 8%에 불과했으나 1992년에는 80%로 증가했다(Patterson, 1993). 패터슨이 보기에 이 변화의 1차적 원인은 텔레비전 때문이다. 텔레비전의 속보성과 극성(dramatic)을 당해낼 수 없었던 신문이 텔레비전이 할 수 없는 영역, 곧 해석적 보도로 눈길을 돌렸기 때문이다. 그러나 그보다 더 중요한 이유는 워터게이트의 유산에 있었다. 워터게이트 보도는 탐사 저널리즘(investigative journalism)의 개가였다. 워터게이트 이후 미디어에 대한 수용자의 기대는 크게 높아졌고, 언론인들의 자기 인식도 달라졌다. 그러나 주지하다시피 탐사 저널리즘에는 미디어의 일상적 취재 관행으로는 감당하기 힘든 오랜 기간의 사실 및 지식 축적이 필요하다. 따라서 미디어들은 전 시대의 탐사물에 해당하는 손쉬운 대체물을 찾지 않을 수 없었다. 여기에서 그들이 발견한 것은 정치적 갈등, 곧 정쟁이었다. 여야 간의 정쟁에 언론인의 부정적 평가를 곁들여 양자 모두를 공격하는 것이다.

정쟁을 이용하는 이러한 방식은 정치인에 대한 부정적 뉴스의 비중을 크게 증가시켰다. 대통령 선거시 각 후보자에 대한 뉴스를 중심으로 보면, 1960년대의 대선 당시만 해도 *Time*과 *Newsweek*는 ‘긍정적 뉴

스'를 75%나 보도했다. 그러나 1992년 선거에서 '긍정적 뉴스'는 40%로 줄어들었다. 그리고 다른 한편으로 이 방식은 선거 보도를 대중의 이목을 자극하는 '게임'으로 바꾸었다. *New York Times*의 1면 기사에서 게임 스키마(그 반대는 정책 스키마) 선거보도는 1960년만 해도 50%가 채 안되었으나 1992년이 되면 90%에 육박하는 수준으로 증가했다. (Patterson, 1993)

패터슨에 따르면, 해석적 스타일 기사는 언론인들을 단순한 관찰자가 아닌 정치 분석가로 변모시켰다. 과거에 그들은 사실 뒤에 숨어 있는 수동적인 목소리였으나 지금은 적극적인 뉴스 메이커가 되어 뉴스 메시지를 통제하고 있다. 1960년부터 1992년까지의 *New York Times* 1면에서 선거 기사의 톤을 결정하는 소스는 1960년 때만 해도 정당인이었다. 그러나 1992년에 들어서면 압도적 비중(약 80%)으로 언론인이 되었다(Patterson, 1993). 또 부정적 뉴스의 높은 비중은 정치 체제와 정치인들에 대한 부정주의(negativism)를 고취시켜 국민과 정치인의 괴리를 심화시켰다. 또 게임 스키마 위주의 보도는 국민을 정치에 대한 참여자가 아닌 단순한 구경꾼으로 만들었다. 후보자는 연기자이며, 언론인은 비평가이고 국민은 관객이라는 식이다. 이러한 게임 스키마는 정책 논쟁에서도 그 정책 자체보다는 “누가 그 싸움에서 이겼는가” “누가 더 이익을 얻는가”에 주목하게 해 정치-정책을 정치인 개개인의 이익을 위한 투쟁으로 전락시켰다.

이러한 언론이 '감시견'으로서의 면모가 아니겠느냐는 반문에 패터슨은 이를 '공격견'이라고 따로 범주화하면서 그렇지 않다고 대답한다. 패터슨에 따르면, 이러한 언론은 전제부터가 이데올로기적이다. 즉 이 언론은, “정치인들이 정치적 신념보다는 자기 사익에 기초해서 행동하며, 처음부터 지킬 의도가 없는 약속을 하거나 설사 지키려 해도 지킬 수 없는 약속을 한다고 전제한다”(Patterson, 2000, p.252)는 것이다. 정치의 부패한 측면과 미디어의 정부 감시 기능을 감안한다 하더라도 이러한 미디어는 “책임 있는 비판의 수준을 넘어 정치적 지도자들이 효

과적으로 통치하는데 필요한 공적 신뢰를 박탈”(p.262)하게 된다. 페터슨은 미국 사회에서 나타나는 국민들의 광범위한 정치 불신이 꼭 이러한 언론 때문 만이라고 할 수는 없지만, 언론이 “명백하게 큰 요인”(p.261)임에는 분명하다고 주장한다.

이러한 공격전의 관점은 미국 정치의 뚜렷한 미디어 의존적 성격을 비판한다. 미국의 민주주의가 이렇게 된 이유는, 정당의 성격이 특정 이데올로기를 표방하는 다양한 이익집단의 상충된 이해를 대변하는 ‘기업적-잡동사니’ 정당(entrepreneurial catch-all party)이므로 정당의 대중적 동원력이 약하고(Hallin & Mancini, 1994; Mancini & Swanson, 1996), 대통령 자신이 가진 공적 상징성에 의존하는 바가 큰 대통령제도(presidency)로 인해 미디어를 통한 정치의 인격화가 보다 쉽기 때문이다(Lowi, 1985). 그리고 가장 내부(상업적인) 메카니즘이 강한 이기적인(self-serving) 미디어 구조와 정부에 대해 적대적인 언론 문화를 가진 미디어 조건(Pfetsch, 1998) 등도 ‘미디어 민주주의’의 이유로 꼽힌다.³⁾ 이의 효과는 정치를 단절적이고, 유동적이며, 일시적인 것으로 만들며, “정치인들로 하여금 단기적이면서, 궁극적으로는 자기 제한적인 정책과 전략을 추구하게 한다”(Patterson, 2000, p. 263)는 점이다.

5. 분석틀

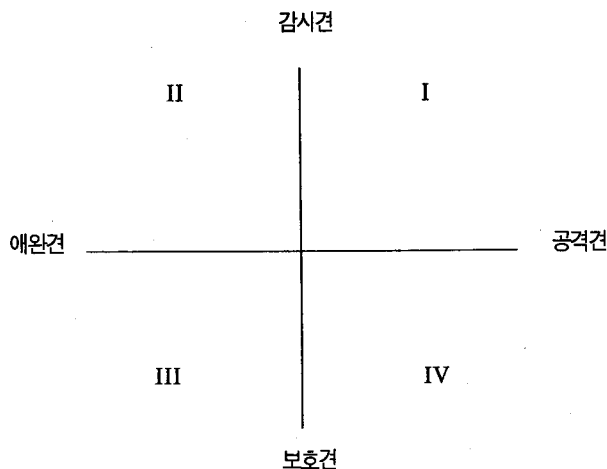
미디어를 보는 이러한 비유적 입장들은 각각에 유사점과 차이점이 교차하고, 개념 위상이나 지향하는 바가 달라 하나의 틀로 통합하기가

3) 이와 비교해 유럽은 상대적으로 이러한 미디어 중심 정치가 그리 강하지 않다. 이 점은 유럽이 가진, 주로 정당 정치에 대한 의존도가 높은 의회 내각제와 공영 방송 중심의 방송체제에 기인한다(Blumler & Gurevitch, 2001; Gurevitch & Blumler, 1990; Hallin & Mancini, 1994). 제도의 특성으로 아직 정교화된 것은 아니지만, 스페인의 경우, 공영방송과 상업방송은 의제 전달(agenda-sender)과 의제 설정(agenda-setter)으로 그 보도의 형태가 정확하게 차별화되고 있다(Semetko & Canel, 1997). 물론 전자에 비해 후자는 미디어의 선택성이 훨씬 더 크게 작용한다.

쉽지 않다. 이를테면, 권력구조의 보호건은 ‘조건화’되었을 경우, 특정 정치인이나 정책에 대해서는 공격건으로 변모되기 쉽다. 애완건은 권력구조가 안정되어 있을 때, ‘자고 있는 보호건’과 큰 차이가 없다. 그러나 권력구조가 균열될 경우 보호건이 반 정부적 태도를 취할 수 있는데 비해 애완건은 그렇지 않다는 점에서 양자는 큰 차이를 보인다. 또 이 세 개념이 현실의 언론을 평가하는 관점인데 비해, 권력 전체로 그 감시의 범위가 확장된 감시건 개념은 규범적인 성격을 띤다.

그러나 보호건 개념은 ‘갈등 역할(conflict role)’에 대해 일정하게 적극적이지만, 보호의 대상이 권력이라는 점에서 결코 권력 구조의 한계를 넘어서지는 못한다. 이 점에서 보호건은 규범적인 감시건과 대립적인 관계에 있다. 또 주로 전체주의나 권위주의체제하의 미디어에 어울리는 애완건은 자율적인 기반이 전혀 없다는 점에서 공격건과 대치된다. 공격건의 경우, 미디어가 자신의 필요성 때문에 정치 불신을 조장할 만큼 정부나 정치를 공격하는 현상을 지칭하는 비유이기 때문이다. 이와 같은 정부/권력과 미디어의 관계를 기준으로 도식화하면 <그림 1>이 가능해진다.

<그림 1> 정부-미디어 관계의 유형화



이 그림에서 I사분면은 공격전이자 감시전으로서의 유형이다. 권력 분산과 개인의 인권을 우선하는 민주-자유주의가 일반적으로 언론에 기대하는 규범적 형태인 언론은 대체로 이 사분면에 속한다고 볼 수 있다. II사분면에서 미디어는 감시전이자 애완전으로, 미디어가 친정부적이면서 권력 구조를 감시하는 혼치 않은 경우이다. 따라서 이 유형은 정부가 '개혁'적인 모습을 취할 때에 나타나기 쉽다. 즉 정부가 기성의 권력구조에 반하는 정책을 추구할 때, 미디어가 친정부적 논조를 이를 뒷받침하는 경우를 말한다. 방향성(advocacy)이 강한 미디어나 정부의 직·간접적 영향력을 강하게 받는 미디어가 개혁을 추구하는 정부와 만날 때 이 유형이 나타나기 쉽다고 볼 수 있다.

III사분면은 애완전이자 보호전의 경우이다. 이 유형은 권위주의체제와 같이 권력구조가 정부로 일원화되거나, 정부와 권력구조의 공감대가 큰 경우에 주로 나타난다. 이 유형 하에서 미디어는 기성 권력에 대한 도전 집단의 목소리를 무시하며, 반영할 경우에도 합리적인 토론의 가능성을 극소화시키는 전략을 사용해 변화에 대한 합의를 무산시키려 한다. 그러므로 이 유형은 자유주의 미디어론이 가장 배격하는 것이다.

IV사분면에서 미디어는 자신의 필요성 및 기성의 권력과 시스템을 위해 보호전이자 공격전의 모습을 가진다. 도노휴 등이나 패터슨, 헬린이 진단한 미국 미디어의 최근 양태는 이 유형으로 볼 수 있다. 이 사분면에 속한 미디어는 II사분면의 미디어와 정반대의 유형이다. 즉 이 미디어는 정부에 대해 상당한 자율성을 가지고 정부를 비판·공격하지만, 이 비판과 공격은 기성 권력구조의 변화보다는 유지를 위한 정보음에 불과하다. 따라서 이 미디어는 정부를 비판한다는 점에서 독립적 미디어의 외양을 갖추고 있지만, 이 비판이 기성의 권력구조 모두에 적용되지는 않는다는 점에서 감시전과 구분된다. 이를테면 미디어가 "정치 권력과 그 때 그 때의 상황에 따라 공조"(Waisbord, 1998, p. 56)하며, "모든 형태의 권력이 아닌 주로 정부에 대해 적대적"(p. 59)일 때이다. 또 이 미디어는 대부분 시장 미디어이며, 따라서 자신의 재생산

체계에 매우 민감하다는 특징을 지닌다.

그리고 이 그림에서 구심적, 원심적 경향은 그 사회의 특징이나 미디어의 성격에 따라 다르게 나타날 수 있다. 즉 정당간, 계층간, 종족간 합의가 클수록, 바꿔 말해 사회 구성원간의 간극이 작을수록 미디어는 중앙 수렴적 경향을 지니며, 이 간극이 클수록 원심적 경향이 크게 나타난다. 또 일반적으로 공영 미디어는 민영에 비해 이러한 간극을 완충시키려는 경향이 강하다.

III. 민주화와 한국 언론의 변화

1. 노태우 정부와 미디어

1987년 이후 시작된 한국의 민주화는 급격한 단절이 아닌 ‘협약에 의한 점진적 이행’으로 이루어졌다(임혁백, 1994). 이 과정에서 구체제는 일부를 제외하곤 대부분 온존되었다. 미디어 역시 마찬가지였다. 이른바 4대 일간지와 두 개의 공영방송은 내부의 진통이 있기는 하였지만, 시장 내에서의 과(독)점적 지위는 전혀 흔들리지 않았다.

1980년대의 5공 체제의 특징은 상징 조작을 체제 운영의 주요 원리로 등장시키면서 미디어 시장에 대해 보다 체계적인 정책을 구사했다는 점일 것이다. 따라서 이전에 비해 미디어들은 시장 확대-과(독)점 조장-각종 특혜 등을 통해, 이전처럼 무력화시켜야 하는 반체제 세력이 아니라 체제를 지지하는 주요한 하나의 축으로 성장하였다. 그래서 이들은 이 기간 중에 “권력의 가장 내밀한 밀실(sanctums)에서 (통치자들에게 조언하는) 영향력 있는 목소리”(Humphreys, 1996, p. 74, 괄호: 인용자)가 되기도 하였다. 따라서 이 시기의 미디어는 애완견이기도 하면서 보호견이기도 한 III사분면의 모습으로 볼 수 있다.

특히 보호견으로서의 모습은 6·29선언 이후, 7-8월 기간에 벌어진

노동자 투쟁에 대한 미디어의 태도에서 용변으로 나타났다. 2. 12 총선 이후 정권에 대한 민심의 이반을 확인했으면서도 정부의 '지침'과 이익을 계속 추종했던 미디어는 1987년 들어 민주화 세력의 규모가 계속 커지고 권력구조의 균열 조짐이 나타나자 비로소 '반 군부', '반 권위주의'의 목소리를 내기 시작했다.⁴⁾ '지침'을 어기면서 감행된 '박종철 사건'의 특종 보도(《중앙일보》와 《동아일보》)(심재철·이경숙, 1999)와 6·10투쟁의 추이에 대한 비교적 성실했던 보도는 이의 예증이다. 그러나 6·29선언 이후에 벌어진 노동자 투쟁에 대한 보도는 이와 완전히 달랐다. 노동자 투쟁을 6·29의 '위대한 협약'을 깨뜨리는 체제에 대한 도전으로 간주한 미디어는 결사적으로 기존 체제를 '보호'하려 했던 것이다(양성희, 1989). 5공의 권력구조는 이러한 미디어와 이 미디어에 자극된 중산층에 힘입어 이전의 균열을 다시 성공적으로 봉합할 수 있었다.⁵⁾

노태우 정부와 여소 야대 국면에서 미디어는 과거와 달라진 면모를 보였다. 과거에 비해 좀더 사실에 충실해졌고, 이데올로기적으로도 넓어지기 시작한 것이다(대북 보도에 대해서는 윤영철, 1991). 특히 '체제의 완벽한 거울'이었던 방송은 일정한 내부 민주화를 이루어내면서 드라마 《땅》 등으로 '역 편파' 시비를 만드는 등 과거에 대한 반성에

4) 이 과정의 미디어 프레임의 봉합/해체에 대해서는 주용범(1995)을 참조할 수 있다. 주용범은 당시의 《조선일보》가 주고받기(give and take) 프레임을 통해 "정서적 차원의 충격을 극대화할 수 있는 상징적 장치들을 동원함으로써 집권 세력과 반대 세력들 간의 정치적 갈등을 극화된 게임의 틀로 조율하였으며 양비론의 노선에 따라 모든 정치세력들을 불신하는 방식으로 그것의 스토리를 조직하였으나"(p. 105) '박종철 사건'이 "위조된 현실 전체를 붕괴시킴으로써 집권세력이 작동시킨 끝맺음 봉합시스템을 무력화하였다"(p.106)고 주장한다.

5) 제13대 대통령 선거의 투표 행태 연구(최선열·안광식, 1990)는 비교적 이를 잘 보여준다. 이 분석에서 밝혀진 바에 따르면, 노태우 후보의 지지자들 중에는 비호남에 거주하면서 늦게 결정한 사람들이 많았으며, 이들 중 반 이상은 초반에는 김영삼 후보의 지지자들이었고, 투표 행위에 군정 종식과 같은 정치적 이유가 더 작게 작용했으며, 김대중 후보나 김영삼 후보에 비해 상대적으로 텔레비전을 선거 정보원으로 더 많이 활용했던 사람들이었다.

좀더 적극적인 자세를 보여주었다. 이 점은 국민에게 미디어의 정당성이 복원되었다는 점을 확인시켜 줌으로써 미디어의 영향력이 강화되는 효과(양승목, 1995)를 빚어냈다.

그러나 미디어에게 여전히 권력구조는 해체되어서는 안되는 지주였다. 이 점은 미디어에게 3당 합당의 정계 개편을 새로운 ‘국민적 합의’, ‘정치 협약’으로 읽히게 했다.⁶⁾ 그리고 강경대군 치사 사건 이후의 ‘공안정국’과 ‘정원식 사건’은 3당 합당이 만들어낸 다수 지배에 부응하는 애완건의 면모를 보여주었다(백선기, 1995; 윤영철, 1992; 정준희, 1997).

1987년 이후 미디어 시장이 자유화되면서 경쟁이 치열해지기는 하였지만 기존 구조에 큰 변화를 가져오지는 못했다. 《한겨레신문》과 같은 예외를 제외하면, 신설 신문들의 성격은 기존의 것과 크게 다르지 않았다. 따라서 이들은 같은 방식으로 이들과 경쟁했고 그 결과는 기존 신문의 완강한 시장 지배력을 재확인시켜준 것에 머물렀다.⁷⁾ 이 점은 랜들(Randall, 1998)이 제기한 바 있었던 ‘단계주의 이론(stage-ist theory)’을 재확인시킨다. 정치적 이행의 과정이 공고화의 단계로 접어들면서 국민들의 정치에 대한 열기가 식자 시장 기반이 약한 미디어들

6) 좀더 정교화되어야 하는 논리이겠지만, 이 협약은 당시 한국의 주류 미디어가 한국 민주화에 대해 스스로 설정해놓은 기본 틀이 아니었나 생각된다(이를 협약으로 보고 있는 관점은 Burton & Ryu, 1997에서 보았다). 이 점에서 한국의 미디어는, 같이 협약을 준수한 스페인의 미디어와 대조된다. 즉 스페인의 미디어는 비록 엘리트들의 정치적 협약을 벗어나지 못했지만(Gunther, Montero, & Wert, 2000), 그 협약의 이데올로기적 포괄성과 질차성만큼 한국보다는 의견 시장의 다양성에 기여했다.

7) 1988년부터 1992년까지의 이행 기간 동안 전국지 시장에서 상위 4기업의 시장 점유율(CR 4)은 거의 변화되지 않았고, 지방지를 합한 전체 시장 점유율에서는 조선일보가 1.22% 늘어나고 동아일보와 중앙일보가 각각 1.75%, 3.5% 떨어지는 등 상위 4기업에서 약간의 변화가 있었다. 이 점으로 미루어 이 시기의 경쟁 효과는 신설 신문과 기존 신문 사이에서보다는 주로 기존 신문사이에서 나타났다는 점을 알 수 있다. 그리고 이후에도 전국지 시장에서 CR 4는 1992년 72.75에서 1996년 74.5로 오히려 소폭 상승하였다(조항제, 1998).

이 “상업적 생존의 압력에 ‘먹이’가 되고 말았기”(p. 245) 때문이다. 이로 인해 기존 미디어는 이전보다 더 강해진 영향력으로 “변화에 저항하거나 유지하고, 특정 사회적 행위에 힘을 실어주거나 제한할 수 있게 되었다(O’Neil, 1998. p. 7).”

그러나 1990년대 초기에 등장한 신설 상업방송의 경우는 다소 달랐다. 이들은 이전과는 유가 다르게 치열한 시청률 경쟁을 점화시키면서 상업방송의 재건을 알렸다. 물론 이러한 현상은 비단 한국만의 것은 아니었다. 공영(독점)제에 있었던 대부분 유럽 나라의 신설 상업방송에서도 같은 현상이 나타났기 때문이다. 그러나 한국의 경우는 정치적 환경이 유사했던 스페인의 경우(Bustamante, 1989)처럼 공영방송이 제 자리를 잡기 위해 진통을 겪는 가운데 경쟁이 도입되었다는 점에서 큰 차이가 있다. 경쟁의 도입으로 인해 한국 공영방송의 정치적 다원주의 실험은 큰 성과를 거두지 못한 채 상업적 경쟁에 휩쓸리게 되었던 것이다(원용진, 1998).

이렇게 볼 때 이 시기까지의 미디어는 (신문과 방송에 약간의 차이가 있지만) 완화된 애완전-보호전으로 보는 것이 적절할 듯 하다. 이 점은 결국 정치 변화에 따른 미디어의 변화가 최소한에 그쳤다는 점을 잘 말해준다. 위글(Weigle & Butterfield, 1992) 등의 표현을 빌려 말하면, 6·10투쟁을 통해 동원된 시민사회가 제도적 시민사회로 진입하는데 실패했거나 매우 제한적으로만 성공한 것이다. 이 실패의 가장 큰 원인은 역시 제도적 시민사회와 ‘중산층’ 다수의 든든한 연계(박상훈, 1997 참조)에 있었다고 생각된다.

2. 김영삼 정부와 미디어

1992년의 대선 보도에서는 이전에 비해 개별 미디어간 수평적 다양성이 크게 커졌다(양승목, 1993; 임태섭, 1993). 주류 신문들에서 이 점은, 《조선일보》의 반 국민당 성향(38.5%)과 《동아일보》의 반 민자당

성향(36.2%)으로 나타났다(양승목, 1993). 김영삼 정부의 초기 개혁에 대한 미디어의 호응은 이러한 반 성향이 합치된 결과였다. 이 시기 개혁의 성격은 선거 당시 반민자당·반국민당 보도의 가장 큰 주제였던 ‘중립내각 관련선거’와 ‘금권선거’를 해결하는 방향과 밀접한 관련이 있었기 때문이다. 따라서 이 시기의 미디어와 정부는 자발적 협조(윤영철, 1995), 자유주의적 코포라티즘(최장집, 1996)으로 불릴 만큼 ‘밀월 관계’에 있을 수 있었다.

그러나 이 양상은 개혁의 과제가 한 치씩 실질 민주주의에 다가감에 따라 불협화음을 빚게 되었다. 대략 이 시기는 이인제의 ‘신노동 정책’이 발표된 1993년 6월에서 금융실명제가 발표된 1993년 8월 사이로 볼 수 있다(강명구·박상훈, 1997; 금융실명제에 대한 보도 태도 분석은 백선기, 1995 참조). 9개 중앙 일간지를 대상으로 한 기사 출현 빈도로 볼 때, 당시 정부의 ‘신한국 개혁’ 담론은 대 자본이 중심이 되어 주장된 ‘경쟁력 강화와 경제 재도약 담론’에 의해 도전 받았으며, 이 갈등은 1993년 9월 이후 경쟁력 담론 기사가 급격하게 증가하여 양자가 유사한 빈도로 수렴됨으로써 해소되었다. 9월 때만 하더라도 500건에 불과하던 경쟁력 기사는 12월에 이르면 1500건으로 급격하게 증가하였다(강명구·박상훈, 1997).

이 수렴의 결과는 아펙(APEC) 정상회담 이후 정책 기조가 된 국제화였다. 그러나 이 정책은 대 자본 중심의 기존 권력구조의 이해를 그대로 대변한 것이어서 정부의 계속된 개혁을 주장했던 대안 세력의 비판을 피할 수 없었다. 갈등의 양상이 권력 내부에서 권력 진영과 대안 진영 사이로 전환된 것이다. 그러나 당시 신문이 기사 빈도 수에서 가장 많이 다루었던 유목은 안보였다. 1994년 내내 국제화 담론의 월별 기사 수는 100건을 넘지 않는데 비해 안보 담론은 ‘주사파 파동’이 있었던 8월의 약 900건을 비롯해 시종 국제화 담론의 기사 수를 압도하였다(강명구·박상훈, 1997). 이렇게 국제화보다 훨씬 더 많이 안보 담론이 다루어진 이유는 당시의 상황 조건과 이후의 추이에 비추어 추론해볼

수 있는데, 먼저 지적할 수 있는 상황 조건은 갈등의 주축이 변모된 점이다. 이전의 갈등이 정부의 개혁 정책을 둘러싸고 권력 진영 내부에서 벌어진 것이라면, 이 시기의 갈등은 새로이 통합된 권력 진영과 대안 진영 사이에서 나타났다. 이러한 갈등을 권력 진영 측에 유리하게 해결하는데, 안보 담론은 국제화에 비해 더 효과적인 것이었다. 경제의 비중이 큰 국제화 정책은 이를 심화시킨 이후의 세계화와 마찬가지로 일면적이고 추상적인 측면이 많았기 때문이다. 그리고 안보 논의를 촉발한 ‘주사파 파동’ 등이 일종의 메카시즘으로 밝혀진 나중의 ‘진실’에 비추어 볼 때, 이 안보 담론은 인위적인 성격을 일부 띠고 있었다. 즉 안보는 대안 세력의 비판을 배제하기 위해 ‘키워진’ 담론이었다는 것이다.

이 같은 신노동 정책·금융실명제에 대한 신문의 보도나 이후의 안보 담론 등은 초기 김영삼 정권의 개혁 시기에 균열되었던 지배 이데올로기·권력 구조에 위기의 경보음을 내는 전형적인 보호견의 모습이었다. 그리고 1993년 말에 나타난 수렴 현상과 이후의 국제화 정책은 이러한 경보음이 일정하게 성공한 결과로 볼 수 있다. 안보 담론 이후, 신문들은 당시 정부의 세계화 정책 담론으로 돌아갔기 때문이다(강명구·박상훈, 1997).

1996년의 날치기 노동법 개정으로부터 비롯된 일련의 위기 과정에서도 주류 신문은 여전히 친 사용자적 보호견의 위상을 벗어나지 않았다. 당시 《조선일보》와 《중앙일보》의 상황 정의는 주로 재벌을 보호하는 ‘경제 불안’이었고, ‘날치기’ 이후에는 주로 통치술의 실패에 초점을 맞추어 정부·여당을 비판했으며, ‘고용 불안’과 관련된 체제에 대한 잠재적 위험요인은 최소한으로 축소시켰다. 노동운동 세력에 대한 일부 우호적 보도는 이들이 파업 투쟁을 성공적으로 진행시키면서 국면 반전을 가능하게 할 때 외에는 나타나지 않았다(김남두, 1999).

또 1996년의 총선 보도의 성격은 이전부터 보여왔던 지역 감정으로 더 부추겨진 정치의 게임화와 정치적 갈등에 대한 부정주의를 일정하

게 체질화한 것이었다(권혁남, 1997; 백선기, 1996). 한보와 기아 사태, 그리고 '김현철 사건' 이후에 정부는 미디어의 몰매의 대상이 되기는 했지만, 그럼에도 미디어는 여전히 여당(적어도 반 김대중)의 편이었다. 그러나 IMF를 예상하지 못했던 미디어는 원하지 않았던 야당의 집권을 보아야 했다.

3. 김대중 정부와 미디어

김대중 정부의 성격에 관해서는 학자들간에 논쟁이 벌어질 만큼 뚜렷한 합의가 있지는 않지만, 대체로 그것이 위기를 감당해야 하는 위기 정부요, IMF의 가이드라인을 벗어날 수 없는 과도적 정부이면서, 또 지지 기반이 크지 않은 지역적 소수(자) 정권이라는 점은 분명하다. 이 점은 미디어에 세가지의 성격을 부과하게 되는데, 첫째는 위기에 대한 비판이 순수하게 이 정부만으로 국한될 수 없다는 점이고, 둘째는 언제든지 이 정부를 비판하지 않으면 안되는, 그래서 다수자에게 요구해야 하는 미디어 내적, 상업적 필연성이 있다는 점이다. 그리고 셋째는 이 정부에 의해 취해질 수 있는 새로운 권력 분배에 대해 기성의 권력으로부터 상당한 저항이 나타날 수 있고, 이 권력은 지난 군부 권위주의 40년의 지배 이데올로기와 밀접한 관련을 맺고 있다는 점이다.

그러나 이 정부 초기에 나타난 미디어의 반응은 다소 조심스러웠던 것으로 생각된다. 미디어들은 이 정부의 진보성이나 개혁성, 권력의 새로운 분배에 일부 경계를 보내면서도 경제 위기를 극복하기 위한 총체적 노력에 '분열'을 도모하지는 않으려 했기 때문이다. 김대중 정부 초기의 정부-미디어 관계는 이후의 추이에 비해볼 때, 크게 적대적인 관계는 아니었던 것으로 평가될 수 있다.⁸⁾

8) 물론 이전의 정권에 비해 김대중 정권에 대한 주류 신문의 태도가 우호적이지 않았던 점은 반드시 지적해두어야 할 사항이다. 역대 정권의 집권 초기 시점에서 각 신문 사설의 태도를 비교한 이진규(2000)의 연구를 보면, 《조선일보》와 《중앙

그러나 새로운 정당을 통한 이 정부의 정치 개혁 실험이 무위로 돌아가고, 과거의 냉전구도를 극복하려 하는 남북 정책이 가시화되면서, 대우 사태와 금융 개혁의 장기화로 다시 경제가 가라앉으면서, 그리고 무엇보다도 이 정권이 지역적 한계를 벗어나지 못해 여전히 소수에 머무르게 되면서, 또 다른 한편으로 이 정부의 신문에 대한 개입의 징후를 발견하게 되면서(예컨대, 이른바 ‘문진’ 파동이나 중앙일보에 대한 세무조사), 일부 주류 신문들은 정부에 대한 공격을 전면화하기 시작했다. 이 공격은 특히 대북 관계와 지역주의 보도, 그리고 권력 분배에서 두드러지게 나타났다. 윤영철(2000)이 보여준 ‘신문-정당의 병행관계 (press-party parallelism)’는 일부 신문과 야당의 관계가 정부 비판에서 ‘상동 관계’에 있음을 입증했다. 이들 신문-야당은 서로가 같은 내용을 옮기면서 자신의 입장을 공명(consonance)시켰다.⁹⁾ 또 중·상층을 목표하는 신문의 시장 성향은, 김대중 정권 이전에는 기득권을 유지하는 수단이었던 지역주의를 김대중 정권에는 저항하는 방식으로 변환하여 재생산했다(문종대·한동섭, 1999). 이전 정권에서는 크게 문제가 되지 않던 정부 요직의 지역적 분배 역시 비판의 주요 품목이 되었다.

그러나 이러한 비판들은 뚜렷한 방향성을 제시하고 필요한 개혁을 지지하는 입장에서 취해지기보다는 기성의 권력구조를 보호하고 모든 부조리를 정부 책임으로 몰아가는 몰 방향성 공격의 형태로 나타났다.

일보》의 부정적 태도의 비중(%)은 각 정권 별로 전두환 정부는 5.3(1/19), 3.4(1/29), 노태우 정부는 25.8(16/62), 30.0(21/70), 김영삼 정부는 28.6(12/42), 38.3(18/47)인데 비해, 김대중 정부는 52.3(45/86), 39.4(39/99)이었다. 이 점은 크게 두 가지를 말해주는데, 하나는 물론 김대중 정부에 대한 부정적 태도가 상대적으로 크다는 점이고, 더 중요한 다른 하나는 정부에 대한 신문의 신뢰가 계속 떨어지는 점이다. 후자는 패터슨이 언급한 정치에 대한 부정적 뉴스의 증가와 궤를 같이 하는 현상이다.

- 9) ‘황장엽 성명 사건’에서 전형적으로 나타났던, “언론이 확인되지 않은 내용을 일단 보도하고 이것이 정치권을 통해 ‘세탁’돼 다시 실리는 나쁜 관행”(《한겨레신문》, 2000. 11. 27자)은 이 공명을 단적으로 보여준다. 물론 ‘정형근 사건’과 같이 그 역도 자주 나타났다.

2000년 총선 당시 시민운동이 벌였던 ‘낙천·낙선 운동’에 대한 주류 신문의 태도 추이는 이러한 주장을 예증하기에 적절한 사례이다. 처음 신문들은 이 운동을 사실의 차원에서 주목해 일정한 환영의 뜻을 표했다. 그러나 이 운동에 대한 국민의 관심이 비약적으로 높아지자 나중에는 소위 “총론에는 찬성하나 각론에는 반대하는” 양가적·비판적 태도를 보였다(백선거, 2000; 한국언론재단, 2000). 그러나 대체로 이 운동은 보다 적극적이었던 방송과 《한겨레신문》을 포함해 미디어 운동이라 해도 과언이 아닐 만큼 모든 미디어에 충실하게 보도되었다. 이 보도의 이유는 크게 두가지로 볼 수 있다.

첫째는 미디어들이 “단순히 (기왕에) 믿었던 취재원만을 추구하는 것이 아니라 (취재하기) 가까운 곳에 있고, 믿을 만하며, 충분히 알려져 있고, 뉴스 가치가 확실한 것에 끌린다”(Goldsmiths Media Group, 2000, p.29; 괄호: 인용자)는 급진적 다원주의의 입장이다. 이 입장에 따르면, 낙천·낙선 운동에 대한 활발한 보도의 이유는 미디어에게 신뢰감을 주는 정보원(기왕의 정보원이 아니라 하더라도)이 뉴스 가치가 확실한 이슈를 제기했기 때문이다. 그러나 이 설명은 초기의 사실 차원의 보도라면 몰라도, 국민의 관심이 높아진 나중에 나타난 부정적 태도를 설명하기 어렵다.

둘째는 헬린이나 패터슨 등의 헤게모니·공격전적 해석이다. 이 해석에 따르면, 처음에는 이 운동이 이슈가 없는 선거에 이슈를 마련해주고 미디어가 상품화하기 쉬운 아젠다를 제기했으므로 미디어가 크게 보도했으나, 이 운동의 반향이 커진 나중에 이르러서는 사실 보도에 병행해 그 반향을 일정 영역 내로 차단하고자 하는 반작용의 시도가 이루어졌다는 것이다. 이 때, 이 차단의 전략으로 즐겨 쓰인 수법은 패터슨이 지적한 공격전의 방식대로 한편으로는 이 운동에 반대하는 정당의 성명을 신문이 다시 받아 공명시키면서, 다른 한편으로는 “누가 (어느 정당이) 더 이득을 보는가”의 방식으로 이 운동을 정치적 대결의 게임으로 치환하는 것이다(한국언론재단, 2000 참조). 특히 당시에 제기

된 정부·여당과 시민단체의 ‘음모설’은 이 성명 외에는 ‘사실성’을 증명할 수 없는 것이었음에도 크게 부각되었다.

헬린의 헤게모니론을 원용하면, 이러한 부각은 낙천·낙선운동을 지역 기반 정치인들의 정쟁적 성명전으로 끌어들이므로써 기존 정치와 지역 감정에 대한 부정주의로 운동의 정당성을 훼손시키려 했던 것으로 볼 수 있다. 또 시민운동이 가져야 하는 가치로 미디어가 제기한 ‘도덕성’ ‘준법성’ ‘형평성’ 등은 정치를 이와 대비되는 다른 부정적인 것으로 치부시켜 정치 불신을 조장하면서, 시민운동 자체는 비정치적 영역으로 제한하려 했던 것이다.

한편, 이 운동의 성공은 미디어의 논리가 시민운동의 방향이나 전략에 개입할 수 있다는 우려를 제기했다(조항제, 2000b). 시민운동이 말그대로의 풀뿌리 민주주의 운동이 아니고 일종의 아젠다 제기 운동이 될 때, 이 운동은 결국 미디어 운동이 되며, 이럴 경우 시민운동의 논리는 미디어 논리와 일정한 ‘협상’의 절차를 밟지 않을 수 없게 된다는 것이다. 정치에 대한 미디어 침투는 시민운동에서도 얼마든지 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 시민운동의 성공을 위해서라도 민주적 미디어 제도는 절실하다 할 수 있다.

그리고 이 정권의 후반기에 들어서는 신문과 방송이 상대적으로 큰 차이를 드러내기 시작했다. 상대적으로 방송이 친정부적 입장을 견지하는데 반해 신문의 비판성이 두드러지게 나타난 것이다. 이전에 비해 자율성이 크게 신장되기는 하였지만 노태우 정부 초기를 제외하면 방송이 정부의 시책에 명백하게 반대하는 입장을 보인 경우는 거의 없다 해도 과언이 아니다.¹⁰⁾ 특히 최근 들어 시민운동이나 남북관계 보도에서 방송은 신문과 다르게 적극성을 보였다(한국방송진흥원, 2000 참조).

지금의 한국에서 나타나고 있는 신문의 적대성은 헬린(Hallin, 1994)

10) 이 점은 유럽의 공영방송에서도 반복되는 딜레마로 주로 공영방송의 ‘(운영)재정 및 (경영진)임명(finance and appointment)’ 문제와 밀접한 관련이 있다(Brants & Siune, 1998).

이 베트남 전쟁에서 보았던 미국의 미디어와 외견상으로는 유사하다. 헬린은 ‘구정(tet) 공세’ 이후 당시 미국의 권력(엘리트)구조가 균열되었고, 미디어는 이를 반영하거나 확대하는 수준에 머물렀다고 보면서 보수주의자들의 적대적 미디어론을 비판했다. 그러나 한국의 신문은 엘리트들의 균열을 반영하는 외에도, 스스로 정한 협소한 이데올로기적 제한선과 다수를 추구하는 상업주의로 민주적 정부에 필요한 최소한의 공적 신뢰를 위협하고 있다는 점¹¹⁾에서 공격전의 면모를 드러내고 있다고 생각된다. 패터슨이 주장한, 여야나 의회·정부 등의 정쟁을 이용해 양측 모두를 비판하면서 정치적 냉소주의를 조장하고, 대중적 주목을 요하는 미디어의 필요성을 위해 정치의 게임화를 유도하는 미국 미디어의 공격전적 성격이 한국에서도 나타나고 있다는 것이다. 이 것의 효과는 헬린이 지적한 대로 “미디어 자신만이 (정쟁성이 없고 사익이 없는) 진정한 지혜를 갖고 있다고 하는 것”(Hallin, 1994, p.76; 괄호: 인용자)이다. 이렇게 볼 때, 지금의 신문은 보호견과 공격견 유형에 적합하다고 생각된다.

또 정도 면에서는 큰 차이가 있기는 하지만, 방송이 친정부적이고 신문이 반 정부적인 이러한 상황은 1980년대 대처 시절의 영국과 정반대의 양상이다. 당시의 영국에 대해 커런(Curran, 1998)은 시장에 민감한 신문이 “대기업을 중심으로 한 사회적 블록을 대처 식으로 동원하는 방식”(p.89)을 선호했기 때문으로 설명한다. 그러나 대처 시절의 영국과 지금 한국의 경제정책이 크게 다르지 않다는 점을 감안한다면, 지금 한국의 현상은 현 정부의 지역적 소수성과 대북 정책, 정치 실험 및 정책 실패에 그 이유가 있는 것으로 설명될 수 있다.

11) 김영삼 정권 때부터 지속된 ‘최장집 사건’과 같은 《조선일보》의 메카시즘적 공인 검증은 이의 대표적인 예가 된다.

4. 소결: 정부-미디어 관계의 변화 추이

한국의 신문은 권위주의 이후 자율성이 매우 낮던 애완전에서 정부로부터의 자율성이 큰 나중의 공격견으로 점차 변화했다. 앞의 <그림 1>을 기준으로 보면, 대체로 Ⅲ유형에서 Ⅳ유형으로 옮겨갔다고 볼 수 있다. 이에 비해 방송은 같이 자율성이 신장되었지만 대체로 친정부적-관행적 틀에서 벗어나지 않았다. 노태우 정부 시기에는 3당 합당 전후로 나뉘어 그 관계가 바뀌는데, 합당 이전에는 5공 정부 시기의 정부 종속적 애완전-보호견적 Ⅲ유형이 완화되어 중간으로 갔다가 합당 이후에는 다시 애완전-보호견적 기능이 강화되는 과정을 밟았다고 볼 수 있다.

김영삼 정부 시기에는 초기의 개혁 때 신문과 방송이 모두 일시적으로 친정부적 애완전-감시견이 되었지만, 신문은 개혁의 과제가 실질적 민주주의로 진전되느냐에 따라, 또 어떤 형태의 갈등이 나타나느냐에 따라 친 정부와 반 정부 사이를 오갔다고 볼 수 있다. 대체로 개혁이 기성 권력의 반발을 불러일으킨 1993년 중반기부터 신문은 개혁 담론에 경쟁력 담론을 대립시키면서 반 정부적 성향을 보였고, 권력 내부의 갈등이 진정되면서 나타난 이후의 국제화, 안보, 세계화 정책 때에는 친 정부적 성향을 보였다. 그리고 노동법 개정을 전후해서는 정부의 서툰 통치술을 비판하는 보호견적-공격견적 성향이 두드러졌다. 이렇듯 1990년대 중반 이후부터 신문은 위기에 처한 기성 권력구조에 덜 위협적인 지형 내로 정치적·사회적 갈등을 끌어들이는 전형적인 보호견의 모습을 보여왔다. 이러한 보호견적 성향은 김대중 정부의 중기에 이르러서는 한편으로는 다수자에 대한 소구 때문에, 다른 한편으로는 대북 정책의 개혁성과 정부의 잇따른 정책 실패 등 때문에 몰 방향적으로 정부를 비판하는 공격견적 성격을 더하고 있다고 볼 수 있다. 그리고 상대적으로 사회적 합의가 컸던 김영삼 정부 중기까지 미디어는 대체로 구심적 경향을 보이다가 IMF를 전후한 1990년대 말기부터 원

심적 경향이 커지고 있다고 생각된다.

IV. 결론

정부에 의해 모든 것이 ‘포획’되어 있던 5공 시절만 하더라도 정부만 민주화된다면 사회·경제의 모든 부문이 민주화되리라는 예측이 팽배해 있었다. 다소 순진하게 민주화의 ‘적하(trickle-down)’ 과정을 믿었던 것이다. 그러나 절차를 지킨 세 번의 정권 교체와 최초의 야당 집권이 이루어진 지금에 이르러서도 한국의 민주주의 수준을 높게 평가하는 연구는 별로 없는 것 같다. 이에 대한 원인은 여러 가지로 짚어지고 있지만, 이 중에서 필자가 주목하는 이유는 온존되었던 구 체제의 일부가 제도적 시민사회 내에서 과잉 공고화된 것(임혁백, 2000)이다.

필자가 보기에 한국의 주류 미디어는 1980년대의 과점적 지배를 계속 유지하면서 당시의 정부 종속적 권위주의를 지금의 반 정부적 자유주의로 탈바꿈시켰다. 정부 비판은 자유·민주주의 이념이 모두 미디어의 우선적 역할로 삼고 있는 것이지만, 이들의 비판은 민주화 이후에 한국의 정치·사회적 조건이 된 ‘국가와 시민사회의 다층적 대결구조’(김호기, 1995)에 초점을 맞춘 기성 권력구조 비판보다는 다수자 시장에 대한 소구와 자신의 이데올로기적 제한선을 위해 행사되는 측면이 더 크다. 공영방송이 중심이 된 방송은 사회적 갈등을 완충시키고자 하는 구심적 경향이 신문에 비해 더 컸으나 여전히 정부와 시청률 중심의 관행적 보도를 버리지 못하고 있다고 판단된다. 패터슨의 ‘공격전’ 관점은 미디어의 논리가 정부에 필요한 최소한의 공적 신뢰를 위협하고 있는 미국의 사례로부터 추론된 것이지만, 한국의 미디어에도 충분히 원용될 수 있을 것으로 생각된다. 물론 이 관점은 아직 실증적으로 충분히 검증된 바 없으므로 이에 기댄 분석은 아직 가설적 위치를 벗지 못한다.

비교 사회학적 측면에서 볼 때, 현재의 한국 상황은 민주주의의 범세계적 위기의 일환으로 볼 수 있다. 지금 전 세계는 선진 민주주의와 미성숙 민주주의를 가리지 않고 모든 나라에서 공적 권위가 실추되고, 정치의 위기가 나타나며, 공중의 정치 참여가 위축되는 위기를 겪고 있다(Blumler, 1997).¹²⁾ 이들 수준과 성격이 다른 민주주의에 공통적인 것이 있다면, 위기의 요인으로 권력적·상업적 미디어가 꼽히고 있다는 점일 것이다. ‘미디어 민주주의’로 불리는 현대 민주주의의 특징적 양상은 미디어에게 이전과는 비교할 수 없는 많은 권력을 부여하고 있지만,¹³⁾ 이 권력을 견제하는 힘은 어느 나라나 매우 미약하다.¹⁴⁾ 물론 가까운 미래에 미디어는 더 이상 과점하의 ‘매스’ 미디어가 아니게 될 것이다. 그러나 아직 새로운 질서는 멀리 있고, 그 질서의 성격도 그리 낙관적이지만은 않다.

자유주의가 이상적 모델로 삼았던 미디어는 개인의 인권을 위해 정부의 권력 남용을 대신 감시해주는 감시견이었고, 그 감시견의 주장은 자유로운 사상 시장을 통해 검증되어야 하는 것이었다. 그러나 자유주의가 자유주의만으로 체제를 만들 수 없었듯이, 자유·민주·자본주의 체제에서 미디어는 이상적 감시견이 되지 못했다. 자유주의의 짝인 자본주의가 미디어에 자본과 시장이라는 필요 조건을 부여했기 때문이다. 따라서 이제 미디어는 시장에서 살아 남지 않으면 자신의 역할을 시도

12) 물론 이에는 반론도 있다. 반론에 따르면, 이 위기는 정치 일반의 위기라기보다는 성·환경·인종·종(민)족 등의 새로운 문제를 해결하지 못하는 구 정치, 구 체제의 위기이다. 따라서 이들은 이 위기가 보다 다원적이면서 생활에 밀착된 새로운 정치(Bennett, 1998; Brants, 1998)가 기존 정치·체제를 위협하고 있는 현상이라고 주장한다. 이 논쟁에 대한 개입은 이 글의 범위를 벗어나지만 그 일부는 조항제, 2000a를 참조할 수 있다), 민주주의와 정치 커뮤니케이션에서 새로운 시대가 열리고 있는 점은 분명한 것 같다(Blumler & Kavanagh, 1999).

13) 현대 민주·자본주의 사회에서 미디어가 권력화되는 정치적 조건에 대해서는 조항제, 2001을 참조할 수 있다.

14) 역대 정권의 미디어 정책은 대증(對症)효과를 목표로 개별 미디어의 위계제를 이용하는 비공식적인 통제방식이었다(김영삼 정권의 미디어 통제에 대해서는, 정인숙, 1998 참조).

조차 할 수 없게 되었다. 사상의 자유와 감시전 기능은 시장의 자유와 시장의 감시로 대체된 것이다. 서구가 저널리즘의 ‘과학화’를 시장(산업화)에 병행시켜 나름의 균형을 잡을 수 있었던데 비해, 한국은 매우 협소한 이데올로기적 바탕과 불공정한 출발점 때문에 이 균형을 잡지 못했다.

만약 미디어 상품이 일반 상품과 다르지 않다면 소비자의 힘은 자본이나 독(과)점 구조에 대응해 상당한 상쇄력을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 미디어 시장은 높은 진입장벽, 규모의 경제와 범위의 경제 등을 통해 과점화되어 가는 경향이 여타 상품보다 큰 시장이며, 광고에 대한 의존도가 큰 이중 시장의 성격을 갖고 있어 소비자의 힘이 상대적으로 약하다. 특히 후자의 특징은 앞서의 ‘주주 이론’에서 본 대로 경쟁이 심해지면 심해질수록 광고주의 권력을 강해지게 한다. 외견상으로 볼 때, 아직 한국 시장에서 광고주에게 소구력이 높은 독자의 질이 그리 중시되지 않는 것처럼 보이나 꼭 그런 것만은 아닐 것으로 생각된다.¹⁵⁾

필자는 이전의 글에서 한국 미디어의 긍정적인 측면에 중점을 두는 연구들을 볼 수 있는 기회가 많아졌으면 하는 바람을 제시한 바 있었지만, 지금에 이르러서도 그러한 연구는 별로 찾아볼 수 없었다. 이 점에서 미디어의 민주적 개혁과, 그 개혁된 미디어가 민주주의를 진전시키는 바람직한 현상은 또 다시 미래의 바람이 되고 있다.

◎ 참고문헌

강명구, 박상훈(1997), 「정치적 상징과 담론의 정치」, 《한국사회학》 제31

15) 필자는 이전에 쓴 글(조항제, 1998)에서 이를 일부 주장한 바 있다. 그러나 주지하다시피 한국의 신문시장은 말 그대로 완전 불투명하므로 이러한 테제를 실증적으로 증명하는 것이 거의 불가능하다.

집, 123-161쪽.

권혁남(1997), 『한국 언론과 선거 보도』, 나남.

김남두(1999), 「1997년 노동법 파동과 미디어 담론의 이중적 의미 생산」,
서울대 석사논문.

문종대·한동섭(1999), 「한국 언론의 지역 갈등 재생산 구조에 관한 연구」,
《한국언론정보학보》 제13호 7-32쪽.

박상훈(1997), 「‘문민’ 정치, 그 지배의 정치경제학」, 《정치비평》 제1호
186-210쪽.

백선기(1995), 『보도의 기호학』, 성균관대학교 출판부.

_____ (1996), 「한국 신문의 선거보도 경향과 심층구조: 제15대 총선 보도
에 대한 기호학적 분석을 중심으로」, 《한국언론학보》 제39호
122-179쪽.

_____ (2000), 「제16대 총선에서의 시민 단체 활동과 언론보도: 시민단체의
‘낙천 운동’ 관련 보도를 중심으로」, 《2000 한국방송학회 봄철 학
술대회 자료집》.

심재철·이경숙(1999), 「국민 의제 형성에서 탐사보도의 역할: 박종철 사건
을 중심으로」, 《한국언론학보》 제43-3호, 73-108쪽.

안광식·최선열(1990), 「커뮤니케이션과 투표 행태: 제13대 대통령 선거를
중심으로」, 《신문학보》 제25호, 75-123쪽.

양성희(1989), 「1987년 7, 8월 노사갈등에 대한 신문기사 보도 분석: 언론
의 이념적 보수 작업을 중심으로」, 서울대 석사논문.

양승목(1993), 「14대 대통령 선거와 선거보도: 중앙 6개지의 보도경향을 중
심으로」, 공명선거실천시민운동협의회(편), 《1992년 하반기 공선험
활동보고서》.

_____ (1995), 「한국의 민주화와 언론의 성격 변화: ‘자율언론’의 딜레마」,
유재천 외, 『한국 사회 변동과 언론』, 소화, 93-146쪽.

원용진(1998), 『한국 언론민주화의 진단』, 커뮤니케이션북스.

윤영철(1991), 「언론의 현실 재구성에 관한 연구: 우리나라 신문의 남북관
계 보도 분석」, 《신문학보》 제26호 251-286쪽.

- _____ (1992), 「언론환경의 변화와 보도의 다양성: 반공(반북) 이데올로기 지형의 변화와 그 한계」, 《한국언론학보》 제28호, 267-308쪽.
- _____ (1995), 「사회변동과 언론통제」, 유재천 외, 『한국사회 변동과 언론』, 소화, 181-226쪽.
- _____ (2000), 「권력 이동과 신문의 대북 정책 보도: '신문과 정당의 병행 관계'를 중심으로」, 《언론과 사회》 제27호, 48-81쪽.
- 이진규(2000), 「정치 권력의 변화에 따른 신문의 보도 특성 연구」, 《한국 언론정보학회 가을철 정기학술대회 발표집》.
- 이효성(1997), 『한국 언론의 좌표』, 커뮤니케이션북스.
- 임태섭(1993), 「텔레비전 뉴스의 공정성에 대한 담론 분석 연구」, 《언론과 사회》 제1호, 67-109쪽.
- 임혁백(1994), 『시장·국가·민주주의』 나남.
- _____ (2000), 『세계화 시대의 민주주의』 나남.
- 정인숙(1998), 「김영삼 정부에서의 언론의 자유도와 비공식적 통제」, 《한국언론학보》 제42-4호, 57-99쪽.
- 정준희(1997), 「민주적 이행과정에서의 언론의 전략적 선택과 상징 정치에 관한 연구」, 서울대 석사논문.
- 조항제(1994), 「1970년대 한국 텔레비전의 구조적 성격에 관한 연구: 정책과 자본간의 갈등을 중심으로」, 서울대 박사논문.
- _____ (1998), 「한국의 민주화와 언론, 언론학」, 학술단체협의회 편, 『한국 인문사회과학의 현재와 미래』, 푸른숲, 155-184쪽.
- _____ (2000a), 「전환기 공영방송의 패러다임: 유럽의 친구 질서의 비교를 중심으로」, 《언론과 사회》 제28호, 72-98쪽.
- _____ (2000b), 「이행기의 민주주의와 미디어: 가설의 제기」, 부산대 언론정보연구소 편, 『21세기 미디어 연구의 패러다임』, 한나래.
- _____ (2001), 「언론 권력화의 조건에 대한 시론적 분석」, 《언론과 정보》 제7호, 165-196쪽.
- 주용범(1995), 「5공화국 말기 개헌 의제의 형성과 변동과정에 관한 연구: 조선일보를 중심으로」, 서울대 석사논문.

최장집(1996), 『한국 민주주의의 조건과 전망』, 나남.

<한겨레신문> 2000. 11. 27일자.

한국방송진흥원(2000), 『16대 총선 보도 심층분석: 방송 3사 저녁 종합뉴스를 중심으로』.

한국언론재단(2000), 『한국 언론의 시민운동 보도: 16대 총선 낙천·낙선 운동 보도를 중심으로』, 커뮤니케이션북스.

Akhavan-Majid, R. & Wolf, G.(1991), "American mass media and the myth of libertarianism: Toward an 'elite power group' theory," *Critical Studies in Mass Communication*, 8(1), pp. 139-151.

Altschull, J.(1984), 강상현·윤영철 공역, 『지배권력과 제도 언론』, 나남.

Bennett, L.(1998), "The uncivic culture: Communication, identity, and the rise of lifestyle politics." *Political Science and Politics*, 31(4), pp. 741-761.

Blumler, J.(1997), "Origins of the crisis of communication for citizenship," *Political Communication*, 14(4), pp. 395-404.

Blumler, J., & Gurevitch, M.(1995), *The Crisis of Public Communication*, London: Routledge.

_____ (2001), "'Americanization' reconsidered: U.K.- U.S. communication comparison across time." In W. L. Bennett & R. Entman(Eds.), *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*(pp. 380-403), NY: Cambridge Univ. Press.

Blumler, J. & Kavanagh, D.(1999), "The third age of political communication: Influences and features," *Political Communication*, 16(3), pp. 209-230.

Brants, K.(1998), "Who's afraid of infotainment?," *European Journal of Communication*. 13(3), pp. 315-335.

Brants, K., & Siune, K.(1998), "Politicization in decline?" In D. McQuail & K. Siune(Eds.), *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*(pp. 128-143), London: Sage.

Burton, M., & Ryu, J.(1997), "South Korea's elite settlement and

- democratic consolidation,” In E. Etzioni-Halevy(Eds.), *Classes and Elites in Democracy and Democratization*(pp. 205-213), NY: Garland.
- Bustamante, E.(1989), “TV and public service in Spain. Media,” *Culture and Society*, 11(1), pp. 67-87.
- Cook, T.(1998), *Governing the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- Curran, J.(1996a), “Mass media and democracy” revisited. In J. Curran & M. Gurevitch(Eds.), *Mass media and society*, 2nd ed(pp. 81-119), London: Arnold.
- Curran, J.(1996b), 「매스커뮤니케이션의 재고찰」, 백선거 역, 『대중문화와 문화연구』, 한울아카데미.
- _____ (1998), “Newspapers: Beyond political economy.” In A. Briggs & P. Copley(Eds.), *The Media: An Introduction*(pp. 81-96), NY: Longman.
- Curran, J., & Seaton, J.(1997), *Power without Responsibility*, 5th, London: Routledge.
- Davis, D.(1990), “News and Politics.” In D. Swanson & D. Nimmo(Eds.), *New Direction in Political Communication*(pp. 147-184), Newbury Park: Sage.
- de Lima, V. A.(1988), “The state, television, and political power in Brazil,” *Critical Studies in Mass Communication*, 5(2), pp. 108-128.
- de Mateo, R.(1989), “The evolution of the newspaper industry in Spain, 1939-87,” *European Journal of Communication*, 4(2), pp. 211-226.
- Donohue, G., Tichenor, P., & Olien, C.(1995), “A guard dog perspective on the role of media,” *Journal of Communication*, 45(2), pp. 115-132.
- Dreier, P.(1982), “The position of the press in the U. S. power structure,” *Social Problems*, 29(3), pp. 298-310.
- Entman, R.(1989), *Democracy without citizens*, NY: Oxford Univ. Press.
- Gans, H.(1979), *Deciding what's news*, NY: Pantheon.
- Golding, P.(1998), “New technologies and old problems: Evaluating and regulating media performance in the ‘information age’,” In K. Brants et al(Eds.), *The media in question: Popular cultures and public*

- interests*(pp. 7-18), London: Sage.
- Goldsmiths Media Group(2000), "Media organizations in society: Central issues," In J. Curran(Ed.), *Media organizations in society*(pp. 19-68), London: Arnold.
- Gurevitch, M. & Blumler, J.(1977), "Linkages between the mass media and politics: A model for the analysis of political communications system," In J. Curran, M. Gurevitch, & J. Woollacott(Eds.), *Mass communication and society*(pp. 270-290), Beverly Hills: Sage.
- _____(1990), "Comparative research: The extending frontier," In D. Swanson & D. Nimmo(Eds.), *New direction in political communication*(pp. 305-325), Newbury Park: Sage.
- Gunther, R., Montero, J., & Wert, J.(2000), "The media and politics in Spain: From dictatorship to democracy," In R. Gunther & A. Mughan(Eds.), *Democracy and the media: A comparative perspective*(pp. 28-84), NY: Cambridge Univ. Press.
- Hallin, D.(1986), *The 'uncensored war': The media and Vietnam*. NY: Oxford Univ. Press.
- _____(1994), *We keep America on the top of the world: Television journalism and public sphere*, London: Routledge.
- _____(1996), "Commercialism and professionalism in the American news media," In J. Curran & M. Gurevitch(Eds.), *Mass media and society*, 2nd ed(pp. 241-262), London: Arnold.
- Hallin, D. & Mancini, P.(1994), "Speaking of the president," In D. Hallin. *We keep America on the top of the world: Television journalism and public sphere*(pp. 113-132), London: Reoutledge.
- Herman, E. & Chomsky, N.(1988), *Manufacturing consent*, NY: Pantheon.
- Humphreys, P.(1996), *Mass media and media policy in Western Europe*, NY: Manchester Univ. Press.
- Kelly, D. & Donway, R.(1990), "Liberalism and free speech," In J. Lichtenberg(Ed.), *Democracy and the mass media*(pp. 66-101), NY: Cambridge Univ. Press.
- Lee, C. C.(1979), *Media imperialism reconsidered, the homogenizing of television*

culture, Beverly Hills: Sage.

- Lowi, T.(1985), *The personal president: Power invested, promise unfulfilled*, NY: Cornell Univ. Press.
- McChesney, R.(1999), *Rich media and poor democracy: Communication politics in dubious times*, Urbana: Univ of Illinois Press.
- McManus, J.(1994), *Market-driven journalism: Let the citizen beware*, Thousand Oaks: Sage.
- Mancini, P., & Swanson, D.(1996), "Politics, media, and modern democracy: Introduction," In D. Swanson & P. Mancini(Eds.), *Politics, media, and modern democracy*(pp. 1-28), Westport, Connecticut: Praeger.
- O'Neil, P.(1998), "Democratization and mass communication: What is the link?," In P. O'Neil(Ed.), *Communicating democracy: The media and political transition*(pp. 1-19), Lynne Rienner Publishers.
- Park, H.(2000), "Toward a critical theory of press-state relations," Paper presented to the Mass Communication Division of the International Communication Association at the 2000 annual conference. Acapulco, Mexico, June 1-5.
- Patterson, T.(1993), *Out of order*, NY: Vintage.
- _____(1998), "Political roles of journalist," In D. Graber, D. McQuail, & P. Norris(Eds.), *The Politics of news: The news of politics*(pp. 17-32), Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc..
- Patterson, T.(2000), "The United States: News in free-market society," In R. Gunther & A. Mughan(Eds.), *Democracy and the media: A comparative perspective*(pp. 241-265), NY: Cambridge Univ. Press.
- Pfetsch, B.(1998), "Government news management," In D. Graber, D. McQuail, & P. Norris(Eds.), *The Politics of news: The news of politics*(pp. 70-93), Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc..
- Randall, V.(1998), "Concluding comments," In V. Randall(Ed.), *Democratization and the media*(pp. 240-248), London: Frank Cass Publishers.
- Schultz, J.(1998), *Reviving the fourth estate: Democracy, accountability, and the media*, Melbourne: Cambridge Univ. Press.

- Semetko, H, & Canel, M.(1997), "Agenda-senders versus agenda-setters: Television in Spain's 1996 election campaign," *Political Communication*, 14(4), pp. 459-479.
- Shudson, M.(1996), "The sociology of news production revisited," In J. Curran & M. Gurevitch(Eds.), *Mass media and society*, 2nd ed(pp. 141-159), London: Arnold.
- Waisbord, S.(1998), "The unfinished project of media democratization," In P. O'Neil(Ed.), *Communicating democracy: The media and political transition*(pp. 41-62), Lynne Rienner Publishers.
- Weigle, M. & Butterfield, J.(1992), "Civil society in reforming communist regimes: The logic of emergence," *Comparative Politics*, 25(1), 1-23.

■ Abstract

The relationship between the major market-based media and the government in Korea

This study attempts to examine the relationships between the major market-based media and the government after closing military regime era, 1961-1987. After the military regime was collapsed, while the mass media in Korea obtained independence and autonomy from government, they have been confronted with the terrible competition not so much comparatively as before. The watchdog role in the traditional liberalism, which is regarded as normative relationship between the media and the government would be transformed in accordance with the market condition and the maturity of democracy. Thus, the watchdog metaphor has been variously deviated in power-centered society; lap dog, guard dog, attack dog.

Liberalists argue that the primary democratic role of the media is to act as a public watchdog overseeing the state. Social democrats, however, criticize them as simplistic conception which could be only applied to the government. They argue that the media should be seen as a source of redress against the abuse of all forms of power over others; the home, the economy, and the civil

society. The lap dog view is that the media is overwhelmingly dependent on the established power structure contrary to the watchdog. While the guard dog perspective is a means to preserve the power structure alarming with playing 'conflict role', the attack dog aims to the private interest of the media in intruding into the politics. The attack dog perspective by T. Patterson could be composed of the interpretive style of report, the game schema report over the policy schema in the election, and the negativism against politics and government.

The market-dominant press has been likely to transform from lap-guard dog into attack-guard dog. In Roh Tae Woo government(1988-1992), while the press was a lessened lap-guard dog before three parties merger in 1990, after merger the press had been transformed as the reinforced lap-guard dog because this merger entailed joint, party-to-party negotiations, and the formation of the new party preceded by dissolution of the ruling bloc. In the early stage of Kim Young Sam government(1993-1997); the press has kept in pace with the reform movement drive-forced by the government. However, the press withdrew the support of Kim's reform in reaching the level of threat to ruling bloc. The press coalesced only circumstantially with government and was interested in preserving some margin of independence. The failure of Kim's reform proved the political muscle of the press in post-authoritarianism. In the middle stage of Kim Dae Jung government (1998-) that resulted in the shift of power structure as once-opposition party leader, the press has been a manifested attack-guard dog owing to the anti-cold war policy, the realignment policy of power, and the minority-base of Kim's government. The press has endeavored to hold political communication within limits relatively less threatening to the established order.